

## Das Nationalbudget — ein Mittel planvoller Wirtschaftspolitik

Die Fragen planvoller Wirtschaftspolitik wurden in der Bundesrepublik Deutschland wieder besonders aktuell, als es darum ging, die wirtschaftliche Flaute des Jahres 1967, die 1966 eingesetzt hatte, zu bremsen und die Folgen dieser rezessiven Wirtschaftsentwicklung zu beseitigen. Durch den Rückschlag in der Wirtschaftsentwicklung, der im Verlauf der zweiten Jahreshälfte 1967 — zumindest vorläufig — abgefangen werden konnte, ist im Jahre 1967 schätzungsweise mindestens eine Einbuße von „etwa 25 Milliarden DM an Sozialprodukt“ eingetreten, „die ohne Wirtschaftsdepression bei ausreichender Nutzung der Produktivkräfte der Versorgung und der Vermögensbildung real zugewachsen wären“<sup>1)</sup>.

Dieser wirtschaftliche Rückschlag, der das gesamte Gesellschafts- und Wirtschaftsgefüge zu erschüttern drohte, unterstrich die Berechtigung der Empfehlungen aller derer, die in der Bundesrepublik schon frühzeitig die Stimme erhoben und den Wirtschaftspolitikern dringend nahelegten, eine rationale, planvolle Wirtschaftspolitik zu treiben.

Der „systematische Ausbau der Globalsteuerung“<sup>2)</sup> und die Diskussion über die drei Ebenen<sup>3)</sup> des Vorgehens sind als erste Stufe einer gesamtwirtschaftlich orientierten koordinierten Wirtschaftspolitik anzusehen.

Bei Anwendung der *Globalsteuerung* wird versucht, sich geeigneter wirtschaftspolitischer Instrumente zu bedienen, die — der jeweiligen Situation entsprechend — in wechselnder Kombination eingesetzt werden. Dabei fallen die Entscheidungen, die für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung von Bedeutung sind, im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik, während die Entscheidungen, die die Einzelwirtschaften unmittelbar betreffen, der Orientierung am Markt bzw. dem sich dort vollziehenden Wettbewerb überlassen werden.

Eine derartige „Politik wechselnder Kombination von Instrumenten ist heute nur im Rahmen einer Synthese von Globalsteuerung und Marktwirtschaft möglich“<sup>4)</sup>.

Um „Stabilität und Wachstum in einer offenen und freien Gesellschaft zu erreichen, ... bedarf es der rationalen Mittel und Techniken der Globalrechnung und -Steuerung, aber ebenso der rationalen Information und Orientierung“<sup>5)</sup>.

### I

#### *Gesamtwirtschaftliche Orientierung der Wirtschaftspolitik*

##### *a) Erste Initiativen nach Kriegsende*

Als die ersten Überlegungen, die die Zweckmäßigkeit einer „volkswirtschaftspolitischen Orientierung“ bei der Beurteilung aktueller wirtschaftspolitischer Entscheidungen offiziell herausstellten, sind wohl die Empfehlungen anzusehen, die der *Wissenschaftliche Beirat*

1) Bruno Gleitze: Verbesserte Ausgangslage für Konjunktur 1968, in: WWI-Mitteilungen, Heft 12, Dezember 1967, S. 310.

2) Karl Schiller: Preisstabilität durch globale Steuerung der Marktwirtschaft; Vortrag, gehalten am 15. Juli 1966 vor dem Walter Eucken Institut Freiburg im Breisgau, in: Vorträge und Aufsätze, hrsg. vom Walter Eucken Institut, Tübingen 1966, S. 11.

3) Ebenda, a.a.O., S. 11: 1. „Die Vergrößerung und Verfeinerung des fiskal- und geldpolitischen Instrumentariums“; 2. Schaffung von Einrichtungen, „mit denen gewisse Makro-Dezisionen ermöglicht werden, die sich auf wichtige Relationen der großen Aggregate beziehen“; 3. „Außenwirtschaftliche Absicherung der Stabilisierungspolitik.“

4) Karl Schiller: Marktwirtschaft mit Globalsteuerung; Rede, gehalten im Schweizerischen Institut für Auslandsforschung in Zürich am 6. 2. 1967, in: BMWi (Hrsg.): Reden zur Wirtschaftspolitik von Prof. Dr. Karl Schiller, Bundesminister für Wirtschaft, Bonn 1967, S. 45.

5) Ebenda, S. 54.

6) Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium, Gutachten vom 25./26. Mai 1950: „Volkswirtschaftliche Orientierung der Finanzpolitik“, Bonn 1950 (unveröffentlichtes Manuskript).

beim Bundesfinanzministerium im Jahre 1950 ausgesprochen hat<sup>8)</sup>. Der Wissenschaftliche Beirat unterstützte darin „mit aller Entschiedenheit die Bestrebungen, die sich... für eine stärkere volkswirtschaftspolitische Orientierung der deutschen Finanzpolitik einsetzen“<sup>7)</sup>.

Auf dem Gründungskongreß des Deutschen Gewerkschaftsbundes hat 1949 sein erster Vorsitzender, *Hans Böckler*, schon auf die Forderung der Gewerkschaften „nach einer geplanten und gelenkten Wirtschaft“<sup>8)</sup> zur Durchsetzung der von den Gewerkschaften erhobenen wirtschaftspolitischen Grundsatzforderungen<sup>9)</sup> hingewiesen.

Im Anschluß an die hier erhobenen Forderungen<sup>10)</sup> gelangte der DGB zu dem Schluß, daß die in seinen Grundsätzen formulierte „wirtschaftspolitische Willensbildung und Wirtschaftsführung“ im Interesse der „Notwendigkeiten der Gesamtwirtschaft“ eine „zentrale volkswirtschaftliche Planung“ verlange<sup>11)</sup>, da „nur eine einheitlich geplante deutsche Wirtschaftspolitik . . . den Wiederaufbau und die Existenzsicherung des schaffenden Volkes gewährleisten“ könne<sup>12)</sup>. Nach der Auffassung des DGB benötigt „jede konstruktive Wirtschaftsführung . . . einen *volkswirtschaftlichen Gesamtplan*, hinter dem der Wille stehen muß, alle Mittel der modernen Wirtschaftspolitik zur Durchführung des Planes einzusetzen“<sup>13)</sup>.

In den „Grundforderungen der Gewerkschaften nach stärkerer Planung und Lenkung sowie durchgreifender Demokratisierung“<sup>14)</sup> der Wirtschaft wurde im Jahre 1952 die Bedeutung unterstrichen, die „Lenkung und Planung“ zukommt, damit „eine ökonomische Inanspruchnahme der deutschen Wirtschaft planvoll durchgeführt“<sup>14)</sup> werden kann. Es soll auf diese Weise versucht werden, wie bei der Staatshaushaltsplanung „das irrationale Spiel des ‚Zufalls‘ nach Möglichkeit auszuschalten und an seine Stelle planmäßige Fürsorge für die Zukunft zu setzen“<sup>15)</sup>.

Die Forderung nach einer planmäßigen Wirtschaftspolitik hat der DGB 1952 präzisiert und zugleich versucht, diese mit den Bedingungen einer freiheitlich orientierten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung in Einklang zu bringen. „Wir müssen soviel Planung haben, wie notwendig ist, aber auch soviel Freiheit, wie möglich ist“<sup>16)</sup>.

#### b) Konkrete Vorschläge

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium gelangte im Jahre 1956 in seinen Gutachten vom 3. Juni und 8. Juni zur Überzeugung, daß „eine erfolgreiche Konjunkturpolitik ... einer einheitlichen Konzeption . . . bedarf, nach der alle ihre einzelnen Maßnahmen ausgerichtet und koordiniert werden müssen“<sup>17)</sup>. Der Beirat empfahl, die Bundesregierung gesetzlich zu verpflichten, mindestens einmal jährlich ein „Wirtschaftsprogramm“ vorzulegen, in welchem die verschiedenen wirtschaftspolitischen Zielvorstellungen der maßgeblichen Träger der Wirtschaftspolitik und deren eigene konjunkturpolitische Konzeption miteinander in Einklang gebracht worden sind. Dieses so

7) Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesfinanzministerium, a.a.O., S. 1.

8) Hans Böckler: Die Aufgaben der deutschen Gewerkschaften in Wirtschaft, Staat und Gesellschaft. In: Gründungskongreß des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), München, 12. bis 14. Oktober 1949, Protokoll, Köln o. J., S. 200.

9) Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) (Hrsg.): Gründungskongreß des Deutschen Gewerkschaftsbundes, München, 12. bis 14. Oktober 1949, Protokoll (als Manuskript gedruckt), Köln o. J., S. 318.

10) Ebenda, S. 318.

11) Ebenda, S. 318.

12) Vgl. ebenda, S. 320.

13) Vgl. ebenda, S. 320 (1).

14) Hans Vom Hoff: Die gewerkschaftlichen Aufgaben in der 'Wirtschaft'. In: DGB (Hrsg.): 2. Ordentlicher Bundeskongreß, Berlin, 13. bis 17. Oktober 1952, Protokoll, S. 242 f.

15) Fritz Neumark: Reichshaushaltsplan. Ein Beitrag zur Lehre vom öffentlichen Haushalt, Jena 1929, S. 16.

16) Hans Vom Hoff: ebenda, S. 244.

17) Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, Gutachten vom 3. Juni und 8. Juni 1956: Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung, 4. Bd., Göttingen 1957, S. 62 (77).

skizzierte Gesamtbild ist in Form „eines Berichts über die Wirtschaftslage und die von der Bundesregierung für die kommende Zeitperiode vorgesehene Wirtschaftspolitik unter Beifügung der prospektiven volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, dem Parlament und der Öffentlichkeit vorzulegen" <sup>18)</sup>.

Im gleichen Jahre wiederholte *Otto Brenner*<sup>19)</sup> — zur Sicherung der Vollbeschäftigung auch für die Zukunft — die Forderung der Gewerkschaften nach einer an den Interessen der Mehrheit der Bevölkerung orientierten planmäßigen und zielbewußten Wirtschaftspolitik. Der Bundesvorstand des DGB gab in einer „Entschließung zur Allgemeinen Wirtschaftspolitik" <sup>20)</sup> seiner Überzeugung Ausdruck, daß die Ziele der Wirtschaftspolitik nicht mehr von selbst durch die „Eigengesetzlichkeit der Wirtschaft" erreichbar seien. Von Bundestag und Bundesregierung wurde erwartet, „daß sie alle notwendigen Voraussetzungen dafür schaffen, um rechtzeitig die Entwicklungstendenzen der Wirtschaft zu erkennen und zu beeinflussen" <sup>21)</sup>. Als Voraussetzung dazu wurde u. a. „der Ausbau einer umfassenden volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nach internationalem Standard" <sup>21)</sup> angesehen.

Diese Gedanken wurden 1959 von der IG Metall erneut in die Diskussion gebracht. Es wurde von der Bundesregierung gefordert, „in der Bundesrepublik endlich die notwendigen Voraussetzungen für eine koordinierte Wirtschafts- und Konjunkturpolitik zu schaffen" <sup>22)</sup>.

Im Jahre 1956 war auch durch einen Antrag der *SPD-Fraktion* im Deutschen Bundestag der Entwurf eines Gesetzes zur Förderung eines stetigen Wachstums der Gesamtwirtschaft eingebracht worden, in welchem zur Erreichung gesamtwirtschaftlicher Ziele hervorgehoben wurde, „daß es Aufgabe von Parlament und Regierung ist, durch eine vorausschauende, in allen ihren Maßnahmen koordinierte Wirtschaftspolitik dahin zu wirken, daß bei freier Konsumwahl und echtem Leistungswettbewerb" <sup>23)</sup> die gesamtwirtschaftlich als wünschenswert erachteten Ziele eines stetigen und störungsfreien Wachstums, der Vollbeschäftigung und der Geldwertstabilität erreicht werden.

Neben einer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für das abgelaufene Wirtschaftsjahr wurde nachdrücklich vorgeschlagen, daß die Bundesregierung „alljährlich eine Vor-ausberechnung der möglichen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Nationalbudget)", das „die Bedeutung gesamtwirtschaftlich wichtiger Vorhaben der Bundesregierung zahlenmäßig erkennen lassen" muß, aufzustellen habe.

Das 'Nationalbudget, das die „Angaben über volkswirtschaftliche Gesamtgrößen" enthalten und die „Grundlage für die wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Bundesregierung" bilden soll, enthält aber „keinen für die Wirtschaft und ihre Unternehmungen verbindlichen Plan" <sup>24)</sup>. „Das Nationalbudget ist durch einen Bericht zu erläutern, der insbesondere auch etwaige Alternativberechnungen erklärt und die wirtschaftspolitischen Absichten der Bundesregierung darstellt und begründet" <sup>25)</sup>.

In der Bundestagsdebatte am 26. Juni 1956 hatte Dr. *Heinrich Deist* die sozialdemokratische Forderung nach Aufstellung eines Nationalbudgets präzisiert, indem er aus-

18) Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, a.a.O., S. 62 (79).

19) Otto Brenner: Aktionsprogramm des DGB, in: DGB: 4. Ordentlicher Bundeskongreß, .Hamburg, 1. bis 6. Oktober 1956, Protokoll, S. 358.

20) DGB: Ordentlicher Bundeskongreß, Hamburg, 1. bis 6. Oktober 1956, Protokoll, S. 729 (Nr. 2).

21) Ebenda, S. 730.

22) Vgl. Antrag der IG Metall auf dem 5. Ordentlichen Bundeskongreß des DGB, Stuttgart, 7. bis 12. September 1959, Protokoll, Entschlüsse und Anträge, Nr. 276, S. 924.

23) Antrag der Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag, Bonn, 6. Juni 1956, Bundestags-Drucksache 2428.

24) § 2 Abs. 2 Satz 3 des Antrages der Fraktion der SPD, a.a.O.

25) § 2 Abs. 3 Satz 3 des Antrages der Fraktion der SPD, a.a.O.

führte, daß die SPD „nicht ein Entscheidungsbudget vorgeschlagen“ habe, sondern ein „Orientierungsbudget“ meine <sup>26)</sup>.

Die CDU/CSU- und die FDP-Fraktion legten gemeinsam im Juni 1962 im Deutschen Bundestag einen Gesetzesentwurf vor, in welchem sie „zur periodischen Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland“ die „Bildung eines Sachverständigenrates“ forderten <sup>26a)</sup>.

Im Jahre 1963 wurden die Gedanken einer „wirtschaftlichen Vorausschau auf mittlere Sicht“ seitens des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundeswirtschaftsministerium einer eingehenden Erörterung unterzogen und damit die Möglichkeiten einer „mehrjährigen Rahmenplanung“ sowie der Aufstellung „kurz- und mittelfristiger Programme auf der Grundlage einer langfristigen Vorausschau“ geprüft <sup>27)</sup>. Hier fanden die vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesfinanzministerium im Jahre 1950 empfohlenen „wirtschaftsorganisatorischen Maßnahmen“ und die darin geäußerten Gedanken zur Aufstellung eines „Nationalbudgets“ eine ausgiebige Begründung <sup>28)</sup>.

Vor dem Hintergrund der „von den Gewerkschaften erstrebten Ordnung unserer Wirtschaft“ <sup>29)</sup>, durch die u. a. eine gerechte Einkommens- und Vermögens Verteilung herbeigeführt werden, ein optimales Wachstum der Wirtschaft gesichert, die Erkenntnis wirtschaftlicher Zusammenhänge durch Offenlegung aller Daten ermöglicht sowie Planung und Wettbewerb zur Erreichung der volkswirtschaftlichen Ziele eingesetzt und nutzbar gemacht werden sollen, wurden 1963 von den Gewerkschaften folgende wirtschaftspolitische Grundsätze postuliert:

*1. Die Sicherung von Vollbeschäftigung und stetigem Wirtschaftswachstum sowie die Stabilisierung des Geldwertes setzen in der modernen dynamischen Wirtschaft eine Koordinierung aller wirtschaftlichen Maßnahmen voraus. Die wirtschaftliche Entwicklung darf nicht sich selbst überlassen bleiben.*

*2. Der Wirtschaftsprozeß ist durch eine differenzierte volkswirtschaftliche Gesamtrechnung überschaubar zu machen.*

*3. Aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ist der Rahmenplan in der Form eines Nationalbudgets zu entwickeln. Er enthält die Zielsetzung für die Entwicklung der Volkswirtschaft in einem bestimmten Zeitraum. An seiner Vorbereitung ist der Deutsche Gewerkschaftsbund zu beteiligen. Die Richtlinien des Nationalbudgets sind für die Organe der staatlichen Wirtschaftspolitik verbindlich. Die Richtlinien des Nationalbudgets geben die notwendigen Orientierungsdaten für die eigenen freien Entscheidungen in den Wirtschaftsbereichen und den Einzelwirtschaften <sup>30)</sup>.*

Auf dem 7. Bundeskongreß des DGB wurde 1966 „mit Befriedigung festgestellt, daß in Wissenschaft und Öffentlichkeit das Verständnis für eine Rahmenplanung erheblich gewachsen sei“ <sup>31)</sup> und gefordert, daß künftig Grundlage wirtschaftspolitischer Entscheidungen die „Auswertung einer differenzierten volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und die Aufstellung eines mittelfristigen Nationalbudgets sein“ müssen <sup>32)</sup>.

26) Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode, Stenographische Berichte, Bd. 30, 153. Sitzung am 26. Juni 1956, S. 8303.

27a) Vgl. Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, FDP im Deutschen Bundestag, Bonn, 26. Juni 1962, Bundestags-Drucksache IV/540.

27) Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, Gutachten vom 9. November 1963: Wirtschaftliche Vorausschau auf mittlere Sicht, 6. Bd., Göttingen 1966, S. 47 ff.

28) Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium, Gutachten vom 25./26. Mai 1950, a.a.O., S. 6.

29) DGB: Außerordentlicher Bundeskongreß, Düsseldorf, 21. und 22. November 1963, Protokoll, S. 545. Vgl. auch: Grundsatzprogramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Wirtschaftspolitische Grundsätze, III. Mittel der Wirtschaftspolitik, S. 7 ff.

30) Vgl. DGB: Außerordentlicher Bundeskongreß, 1963, Protokoll, a.a.O., III. Mittel der Wirtschaftspolitik, S. 457.

31) Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) (Hrsg.): 7. Ordentlicher Bundeskongreß, Berlin, 9. bis 14. Mai 1966, Protokoll, Anträge und Entschlüsse, Antrag der Industriegewerkschaft Metall — „Allgemeine Wirtschaftspolitik“, A 162 (412), S. 125.

32) Ebenda, S. 124.

## II

*Das Zuordnungsverhältnis von Nationalbudget und wirtschaftspolitischen Programm*

Um eine Vorstellung davon zu bekommen, welche Bedeutung ein Nationalbudget für eine rationale, planvolle Wirtschaftspolitik haben kann, müssen wir uns zunächst über das Zuordnungsverhältnis von Nationalbudget und wirtschaftspolitischen Programm Klarheit verschaffen.

*a) Die Bestandteile eines wirtschaftspolitischen Programmes*

**Unter** einem wirtschaftspolitischen Programm kann man „eine präzierte oder konkretisierte Konzeption“ verstehen<sup>33)</sup>. Ein Programm ist die „Aussage einer in Aussicht genommenen Bemühung, ... die Inaussichtnahme einer Leistung“<sup>34)</sup>. „Als Programm für die praktische Wirtschaftspolitik drängt“ die wirtschaftspolitische Konzeption „wesensgemäß auf Verwirklichung“<sup>35)</sup>.

Die Vorbereitung eines wirtschaftspolitischen Programmes kann in der Vorlage von *Alternativplänen* bestehen, aus denen die Wirtschaftspolitiker dann einen bestimmten auswählen können. Ein wirtschaftspolitisches Programm „ist ein *konkreter Plan*, wenn es auf einer bestimmten Projektion beruht“<sup>36)</sup>.

Ausgangspunkt für die Aufstellung eines wirtschaftspolitischen Programmes ist zuerst eine *Situationsanalyse*, in der die *Größenordnungen*, um die es in der Wirtschaft geht, aufgezeigt und die *Wirkungszusammenhänge* bloßgelegt werden, die zu einem bestimmten Zeitpunkt relevant und zu beachten sind.

Ausgehend von der Situationsanalyse werden dann Vorstellungen über die *mögliche und wahrscheinliche* zukünftige Wirtschaftsentwicklung (reine Prognose) abgeleitet.

Die wahrscheinliche Entwicklung wird dann mit der *erwünschten* der wirtschaftspolitischen Zielsetzung entsprechenden Wirtschaftsentwicklung verglichen. In der wirtschaftspolitischen Zielsetzung spiegelt sich die für die zu praktizierende Wirtschaftspolitik konkrete Absicht wider, ordnend und/oder gestaltend den Ablauf des Wirtschaftsprozesses zu beeinflussen. Intensität und Dauer des für notwendig erachteten wirtschaftspolitischen Handelns richten sich nach der Art und dem Ausmaß der Abweichungen der eingetretenen von der prognostizierten und von der erwünschten wirtschaftlichen Entwicklung. Mit Rücksicht auf die politische Situation (Mehrheitsverhältnisse in Regierung und/oder Parlament) ist zwischen Wünschenswertem und effektiv Durchsetzbarem zu unterscheiden.

Schließlich sind zur Durchsetzung der in der wirtschaftspolitischen Zielsetzung für wünschenswert erachteten konkreten Politik die anzuwendenden Methoden und die Maßnahmen zu bestimmen. Das heißt, es müssen Überlegungen über geeignete Maßnahmen, die sowohl die Art und den Umfang des Instrumentariums<sup>37)</sup> als auch den Zeitpunkt und die Dosierung seines Einsatzes einschließen, folgen und so präzisiert werden, daß mit ihrer Hilfe auf eine dem Zweck dienende und sachgemäße Weise die wirtschaftspolitische Zielsetzung erreicht werden kann.

Sind alle diese Elemente vorhanden, so kann man vom Vorliegen eines *wirtschaftspolitischen Programmes* sprechen. Auf der Grundlage dieses Programmes können sich die

33) Vgl. Herbert Giersch: Allgemeine Wirtschaftspolitik, Bd. 1, Grundlagen, Wiesbaden 1960, S. 45.

34) Fritz Morstein Marx: Regierungsprogramm und Haushaltsplanung, in vergleichender Sicht, in: Politische Vierteljahresschrift, Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für politische Wissenschaft, Heft 4, Dezember 1965, S. 445.

35) Hans G. Schachtschabel: Wirtschaftspolitische Konzeptionen, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1967, S. 29.

36) Herbert Giersch: Allgemeine Wirtschaftspolitik, Bd. 1, a.a.O., S. 45.

37) Zur Frage des geeigneten wirtschaftspolitischen Instrumentariums vgl.: Egon Tuchfeldt: Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik. Ein Beitrag zu seiner Systematik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 2. Jahr, Tübingen 1957, S. 52—64.

wirtschaftspolitischen Aktivitäten, streng an der gewünschten Zielsetzung sich orientierend, im Sinne einer ordnenden und/oder gestaltenden Wirtschaftspolitik ausrichten und entfalten.

b) *Der Begriff Nationalbudget*

Es herrschen allerdings unterschiedliche Auffassungen über die Art, auf welche die Gesamtschau unter Berücksichtigung gesellschafts- und wirtschaftspolitischer Zielvorstellungen erreicht werden soll. Aus diesem Grunde müssen wir uns in groben Zügen einen Überblick über den Begriff und die wesentlichen Arten der gesamtwirtschaftlichen Budgetrechnungen verschaffen:

In Anlehnung an die Ansätze in den Bereichen der Theorie von der Wirtschaftspolitik und Finanzpolitik (insbesondere *fiscal policy*) wollen wir in erster Annäherung diese Rechnungen als eine Methode verstehen, die es erlaubt, die wirtschaftlichen Gegebenheiten quantitativ zu erfassen. Das heißt, es ist auch zu prüfen, wie qualitativ-subjektive Fakten in eine zweckmäßige quantitative Ausdrucksform umgewandelt und in dieser dargestellt werden können.

Das Nationalbudget ist eine spezifische Erscheinungsform des Budgets, das — anders als die eindeutig bestimmbare Form des Budgets als Haushaltsplan — entsprechend seiner regelmäßig umfangreicheren quantitativen Ausgestaltung, den jeweiligen Aufgaben sowie dem Grad von Vollzugsverbindlichkeit, mit dem es ausgestattet ist, verschiedene „Realisierungsformen“ erfahren kann.

Das Nationalbudget kann je nach dem Wirtschaftssystem und der ihm zugewiesenen Aufgabe sowohl ein *Instrument der Orientierung und Information* über den zukünftigen Verlauf des Wirtschaftsprozesses sein als auch einen mehr oder weniger *verbindlichen* Wirtschaftsplan darstellen. Zwischen diesen beiden Polen — der Orientierung und der strikten Vollzugsverbindlichkeit — bewegt sich die funktionelle Spannweite des Nationalbudgets.

Hinter dem Begriff Nationalbudget verbergen sich derart verschiedene Vorstellungen, daß *Hildegard Bartels* sogar vorschlägt, diesen Begriff durch andere Bezeichnungen zu ersetzen<sup>38)</sup>, da teilweise darunter verstanden wird

- eine einfache Addition der Absichten der verschiedenen wirtschaftenden Einheiten,
- eine in sich abgestimmte Prognose des gesamten Wirtschaftsablaufes unter Berücksichtigung der von der Regierung ausgehenden Entscheidungen, teilweise aber auch
- ein vollzugsverbindliches Wirtschaftsprogramm der Regierung entsprechend dem finanzwirtschaftlichen Haushaltsplan (Finanzbudget).

c) *Grundformen des Nationalbudgets*<sup>39)</sup>

Nach den jeweiligen Aufgaben, die ein Nationalbudget haben kann, resp. erfüllen soll, wollen wir drei *Grundformen* unterscheiden:<sup>40)</sup> 1. *Diagnosebudget*, 2. *Prognosebudget*, 3. *Programmbudget*: a) *Orientierungsbudget*, b) *Planungsbudget*.

1. *Diagnosebudget*

Das Diagnosebudget ist als ein „Instrument“ anzusehen, das zur „Durchleuchtung“ des abgelaufenen und/oder sich vollziehenden Wirtschaftsprozesses beizutragen hat. Es soll nur informativ der Durchleuchtung der Vielzahl individueller Pläne dienen. „Auf

38) Hildegard Bartels: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen als Instrument der Wirtschaftspolitik, Abdruck aus: Allg. Stat. Arch., 38. Bd. 1954, S. 336.

39) Beachte die in der Literatur vorhandene teilweise recht unterschiedliche Systematisierung und/oder Definition.

40) Vgl. Petter Jakob Bjerve: Nationale Buchführung und Nationalbudget in Norwegen, in: Weltwirtschaft!. Archiv, Bd. 67, Hamburg 1951, S. 280 ff., sowie Egon Tuchfeldt: Das Nationalbudget, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Zeitschrift für soziale Theorie und Praxis, Heft 11, Köln 1965, S. 626 f.

diese Weise würde man eine systematische Diagnose darüber stellen können, ob bzw. inwieweit die existierenden individuellen Pläne in Einklang miteinander stehen<sup>41)</sup>."

## 2. Prognosebudget

Bildet das Diagnosebudget jedoch gleichzeitig „ein Instrument zur Information über zukünftige Wirtschaftsentwicklungen, fußend auf unverbindlichen Schätzungen“<sup>42)</sup>, so sprechen wir von einem Prognosebudget.

Das Nationalbudget in der Form des Prognosebudgets stellt den „Versuch dar, vorauszusagen, wie sich der Ablauf des Wirtschaftsprozesses in der Zukunft gestalten wird“<sup>43)</sup>. Es stellt insoweit auch eine gewisse Art von „Zukunftsbilanz“ dar.

## 3. Programmbudget

Man kann sagen, daß das Programmbudget eine Ausdrucksform eines bestimmten wirtschaftspolitischen Programmes ist, das in einem Budget zahlenmäßig seinen Niederschlag gefunden hat.

Durch das Programmbudget kann einer umfassenden und koordinierten Zielsetzung Ausdruck verliehen werden. Als „Programmbudget“ gibt das Nationalbudget, wenn auch nur bedingt, eine Prognose in dem Sinne, „daß es nur unter näher gegebenen Voraussetzungen über die Größe gewisser Variablen Gültigkeit besitzt, u. a. über die Größe solcher Nationalbudgetposten und anderer Variablen, die der Staat autonom festsetzen kann“<sup>44)</sup>.

Aus den in das Nationalbudget eingegangenen Positionen, die beispielsweise das Budget durch die von der Regierung als autonom bestimmten Größen kennzeichnen, läßt sich die gestellte Zielsetzung der staatlichen Wirtschaftspolitik ablesen.

In einem Programmbudget kann ein vollständiges politisches Programm insoweit sichtbaren Ausdruck finden, als in ihm die politischen Zielsetzungen in der Form eines Budgets quantitativ dargestellt werden.

Aussagen über die Art und die Eignung sowie den Zeitpunkt und die Dosierung wirtschaftspolitisch für notwendig erachteter Maßnahmen dagegen rinden in einem Nationalbudget, das aus einem bestimmten wirtschaftspolitischen Programm abgeleitet worden ist, seinem Wesen als „Perspektivplan“ gemäß keinen Eingang.

Das bedeutet, daß sich Nationalbudget und wirtschaftspolitisches Programm nicht decken, da Umfang und Qualität wirtschaftspolitischer Maßnahmen nur im wirtschaftspolitischen Programm genannt werden. Über ihren Einsatz befindet die wirtschaftspolitische Institution, die die Verantwortung für das Programm trägt. Daraus folgt, daß selbst dann, wenn die Forderung nach einem Nationalbudget erfüllt worden ist, über die Anwendung der ihm zugeordneten möglichen wirtschaftspolitischen Maßnahmen noch nichts ausgesagt worden ist.

Damit die Instanzen, die in der Wirtschaftspolitik eine aktiv-gestaltende Rolle spielen, darüber befinden können, ob sie einem von der wirtschaftspolitischen Koordinationsbehörde vorgelegten Nationalbudget zustimmen können, ist es zwingend notwendig, daß dieses Nationalbudget durch einen *Maßnahmenkatalog* (Wirtschaftsbericht) ergänzt wird, in dem

a) Art und Eignung der vorgesehenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen genannt werden und aus dem

41) Petter Jakob Bjerve: Nationale Buchführung und Nationalbudget, a.a.O., S. 281.

42) Willy Kraus: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, in: Die Wirtschaftswissenschaften, Wiesbaden 1961, S. 129.

43) Petter Jakob Bjerve: Nationale Buchführung und Nationalbudget, a.a.O., S. 281.

44) Petter Jakob Bjerve, a.a.O., S. 281.

b) Zeitpunkt und Dosierung der für notwendig erachteten wirtschaftspolitischen Maßnahmen ersichtlich sind, die eine Verwirklichung des wirtschaftspolitischen Programmes gewährleisten sollen.

c) Weiterhin sollten für die Situation unerwartet abweichender wirtschaftlicher Entwicklungsverläufe schon Maßnahmen angedeutet werden, die im Falle der Notwendigkeit alternativer Lösungen getroffen werden sollen.

d) *Programmbudget: Orientierungsbudget — Planungsbudget*

Ein Programmbudget kann seinem Wesen entsprechend mit einem unterschiedlichen Grad von Vollzugsverbindlichkeit ausgestattet werden, d. h., es kann sowohl als Orientierungsbudget als auch als verbindliches Planungsbudget ausgestaltet werden.

Ist ein Programmbudget so ausgestaltet, daß es in erster Linie zur Darstellung des Wirtschaftsablaufes dient, hat es den Charakter eines *Orientierungsbudgets*.

Wird demgegenüber ein Programmbudget von vornherein derart ausgestaltet, daß sich das Handeln aller Wirtschaftssubjekte an dem diesem Budget zugrundeliegenden wirtschaftspolitischen Programm ausrichten muß, erhält das Programmbudget mit zunehmender Einfügung von Elementen der Verbindlichkeit den Charakter eines *Planungsbudgets* bzw. eines verbindlichen Planes.

Werden nur makroökonomische Größen in das Budget aufgenommen und die Planungen der mikroökonomischen Größen den individuellen Entscheidungsträgern eigenverantwortlich erlaubt, haben wir es mit einer Rahmenplanung (*Rahmenplan*) zu tun.

Dagegen ist das Planungsbudget, wenn ihm ein hoher Verbindlichkeitsgrad verliehen wurde, dahingehend zu kennzeichnen, daß es nahezu sämtliche Wirtschaftsaktivitäten in Sollwerten derart erfaßt, daß diese von der Planungsinstanz in einen verbindlichen Plan (Ein-, Mehrjahres- oder Perspektivplan) im Zuge „subjektiver“ Entscheidungen eingefügt werden und die Einhaltung des Planes als für sämtliche Wirtschaftssubjekte gesetzlich verbindlich vorgeschrieben wird.

In diesem Fall werden also die Prinzipien, die dem Finanzbudget zugrundeliegen, auf das gesamte Nationalbudget übertragen. Ein Planungsbudget ist daher nicht mehr nur lediglich Vorausschau oder Skizzierung einer für wünschenswert erachteten Entwicklung, sondern der verbindliche Fahrplan zur Realisierung eines Wirtschaftsprogrammes.

Die Vorstellungen der Gewerkschaften von einem Nationalbudget, wie es in der Bundesrepublik Deutschland aufgestellt werden sollte, haben mit einem verbindlichen Planungsbudget nichts zu tun. Sie fordern ein zielorientiertes Programmbudget, auf dessen Grundlage eine planvolle Wirtschaftspolitik möglich wird. Zu seiner Verwirklichung ist nicht die geringste Form einer diktierten Vollzugsverbindlichkeit erforderlich.

e) *Eindeutige Aussageform, klare Vorstellungen*

Mit dem Ruf nach einem Nationalbudget ist es aber selbst dann, wenn ein solches aufgestellt und die Forderungen nach einer planvollen Wirtschaftspolitik insoweit erfüllt wurden, noch nicht getan. Hier könnte es sich um eine rein formale Erfüllung der Forderung handeln, mit der jedoch die dieser Forderung zugrundeliegende Zwecksetzung nicht zwingend erfüllt worden zu sein braucht. Denn es gibt nicht nur „ein“ Nationalbudget —, vielmehr richten sich Form und Inhalt dieser Budgets in erster Linie nach den Zielen, die — aus dem wirtschaftspolitischen Programm übertragen — Eingang in das jeweilige Budget gefunden haben. Die Kombination der Zielbündel, die ein bestimmtes Nationalbudget charakterisieren, kann sehr variabel sein. Daraus folgt, daß einem Nationalbudget verschiedene *Budgetinhalte* gegeben werden können, die dementsprechend auch zu unterschiedlichen *Budgetaussagen* führen. Zudem ist zu prüfen, ob zusätzlich zu



einem Nationalbudget auch hinreichende Aussagen darüber gemacht werden, wie diese Ziele erreicht werden sollen.

Von den gesellschaftlichen Institutionen (z. B. den politischen Parteien, Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften etc.) kann — selbst bei formaler Erfüllung der Forderung nach Aufstellung eines Nationalbudgets — ein bestimmtes Nationalbudget nur dann als volle Erfüllung ihrer Forderungen angesehen werden, wenn in dieses auch die Ziele eingegangen sind, die von diesen Institutionen in Übereinstimmung mit der gesellschaftspolitischen Konzeption bejaht bzw. postuliert werden.

Ein Rahmen, der diese Zielabstimmung — die gesamtwirtschaftlich wie interessensmäßig eine Voraussetzung dafür ist, damit ein vorgelegtes Nationalbudget der Mehrheit akzeptabel erscheint, herbeiführen kann, könnte die „Konzertierte Aktion“ sein, deren Aufgabe die Zielabstimmung sowie die Wahl der Mittel und deren Prüfung auf ihre Zweckmäßigkeit sein könnte.

### 3. Das Nationalbudget in der Form des Programmbudgets a) Perspektiven

Da ein Programmbudget mit einem unterschiedlichen Grad von Vollzugsverbindlichkeit ausgestattet werden kann, haben wir in dieser Grundform des Nationalbudgets ein Mittel zur Verfügung, mit dem wir eine zweckentsprechende Kombination von komplementären Elementen des Wettbewerbs und solchen der Planung herzustellen vermögen, die — der jeweiligen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung entsprechend — vertretbar und anwendbar ist.

Das Wesen eines Programmbudgets wird in einer vorwiegend wettbewerbswirtschaftlich orientierten Wirtschaftsordnung überwiegend dem Typ eines Orientierungsbudgets entsprechen. Mit seiner Hilfe ist es jedoch möglich, bei zweckmäßiger Ausgestaltung und sachgerechter Handhabung, indirekt die gleiche Wirkung zu erzielen, als ob ihm ein hoher Grad von Vollzugsverbindlichkeit verliehen worden wäre, wenn man sich die *Signalwirkungen* zunutze macht, die von einem als Orientierungsbudget ausgestalteten Programmbudget ausgehen können. Es ist nämlich denkbar, Ergebnisse, die bisher nur durch die Erklärung einer diktierten Vollzugsverbindlichkeit angestrebt und erreicht wurden, innerhalb bestimmter Grenzen auch auf relativ freiwilliger Grundlage zu erzielen. Das wird in dem Maße möglich sein, wie es gelingt, die Kräfte des Zwanges, die ein planmäßiges Wirtschaftsverhalten sicherstellen sollen, zu ersetzen durch gezielte Anregungen, die ein spontanes Zielstreben auslösen. Das ist durch eine zweckentsprechende Gestaltung eines Programmbudgets und durch die geeignete Übersetzung des Inhalts des diesem Budget zugrunde liegenden Wirtschaftsprogramms, also über eine verständliche und eingängliche Ausdrucksform in *Verhaltenssignale* erreichbar, die einen Großteil der Wirtschaftssubjekte zu einem freiwilligen erfolgsorientierten Engagement anregen. Diese Übersetzung muß über *Verhaltenssymbole* erfolgen, die unter Ausnutzung werbewirksamer Beeinflussung die Wirtschaftssubjekte zu erwünschten *Verhaltensreaktionen* animieren. Dabei sind solche Mittel und Wege zu wählen, die es gestatten, daß viele Menschen in Erfüllung ihres Informationsbedürfnisses diese Symbole wahrnehmen, damit sie die in sie gesetzte wirtschaftspolitische *Rollenerwartung* auch erfüllen können.

Form und Intensität der Verhaltenssignale müssen hinsichtlich ihres Inhaltes leicht erfaßt und unmißverständlich gedeutet werden können.

Für eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik und im Interesse der Sicherung eines störungsfreien Wirtschaftswachstums einer modernen, freien Industriegesellschaft sind ein in sich schlüssiges Wirtschaftsprogramm und eine — wie auch immer im Einzelfall gestaltete —

planvolle Realisierung der in ihm vorgesehenen Ziele nicht weniger wichtig als das Funktionieren des marktwirtschaftlichen Mechanismus.

Vorausgesetzt, daß die Übertragung der Programzziffern in Verhaltenssignale richtig erfolgte, läßt sich der Erfolg analog dem Ampeleffekt im Straßenverkehr verdeutlichen: Je nachdem, ob die überwiegende Mehrheit der „grünen Welle“ folgt, ihr Verhalten an den Verkehrssignalen — den Farbsymbolen und Geschwindigkeitstrichtern — orientiert und sich aufgeschlossen dem Verkehrsfluß anpaßt, oder ob sie sich desorientiert oder gar regelwidrig verhält.

Auf diese Weise kann es gelingen, über Ausnutzung dieser Orientierungshilfen, den Orientierungshorizont und damit die Marschroute vielen deutlich vorzuzeichnen, damit dessen bestimmende Konturen Perspektiven erlauben, die auch für den einzelnen programmatischen Charakter gewinnen —, ein Vorgang, der ohne die vorher erfolgte Skizze eines Budgethorizontes nicht eintreten würde.

Ein störungsfreier Wirtschaftsablauf wird dann erreicht, wenn sich die Mehrheit der Wirtschaftsbürger an allgemein anerkannten Verhaltensregeln im Wirtschaftsverkehr, der zwar gesteuert, aber doch frei ist, orientiert.

Die Lösungen der Probleme ökonomischer Entscheidungs- und Kontrollabläufe sollten sich nicht nur auf die Kenntnisse über den Wirtschaftskreislauf stützen, sondern sich auch am Verständnis der die Wirtschaft bewegenden Prinzipien orientieren, damit ein hoher Elastizitätsgrad der Leistungsfaktoren, deren eine effiziente Volkswirtschaft bedarf, sichergestellt bzw. gewahrt werden kann. Das wäre ein weiterer Schritt auf dem Wege, eine „bewußt gesteuerte, und zwar sozial gesteuerte Marktwirtschaft“<sup>45)</sup> zu praktizieren und zugleich eine Form wirtschaftspolitischer Maßnahmen, „die in ihrer Gesamtlage hin-geordnet sind auf die Erhaltung einer funktionsfähigen Marktwirtschaft“<sup>46)</sup>.

Das Funktionieren einer bewußt nach sozialen Gesichtspunkten gesteuerten Marktwirtschaft läßt sich durch einen planvoll angelegten Informationsprozeß erreichen. Das setzt allerdings voraus, aus der Einbahnstraße wirtschaftspolitischer Informationen, die zudem bisher nur Eingeweihten vertraut war, herauszufinden auf die Ebene des mehrbahnigen Orientierungsflusses aktiver Informationstätigkeit von *und nach* den Trägern wirtschaftspolitischer Entscheidungen.

Als Instrument zur Beeinflussung und Koordination wirtschaftlicher Verhaltensweisen vermag das Nationalbudget in der Form des Programmbudgets seine Funktionen logischerweise nur dann zu erfüllen, wenn es gelingt, der Bevölkerung diese Vorstellungen auch nahezubringen, damit sie die ihr zugeordnete Rollenfunktion bei der Durchsetzung einer rationalen Wirtschaftspolitik wahrnehmen kann. D. h., sie muß die Verhaltenssymbole nicht nur erfassen und verstehen können, sondern auch angeregt werden, sich in ihrem Verhalten danach zu orientieren, damit sie die in sie gesetzten wirtschaftspolitischen Rollenerwartungen und die daraus sich ergebenden Verhaltenserwartungen auch erfüllt.

Daraus folgt, daß ein Nationalbudget, wenn die Träger der Wirtschaftspolitik seine Aufstellung und Handhabung sachgemäß betreiben, ein bedeutendes gesellschaftspolitisches Herrschaftsinstrument darstellen kann. Von einem Nationalbudget in der Form des Programmbudgets können beachtliche *gesellschaftsprägende Wirkungen* ausgehen.

#### b) Vorteile

Die Bedeutung, die den Forderungen nach Aufstellung eines Nationalbudgets beizumessen ist, wird akzentuiert, wenn man sich einmal vergegenwärtigt, mit wievielen Vorteilen das Vorhandensein und die Verwendung dieses „Mittels“ verbunden sein kann:

45) Alfred Müller-Armack: Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, Hamburg 1947, S. 88.

46) Alfred Müller-Armack: Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, a.a.O., S. 89.

1. Hebung des Informationsniveaus: a) für die Träger der Wirtschaftspolitik, b) für die Öffentlichkeit (Publizität).
2. Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Transparenz.
3. Erhöhung des Koordinierungsgrades beim differenzierten und dosierten Einsatz des wirtschaftspolitischen Instrumentariums; Verwendung als Koordinationsinstrument der gesamtwirtschaftlichen Korrektive bei der Steuerung und Überwachung ökonomischer Entscheidungs- und Kontrollabläufe.
4. Durchsetzung gesamtwirtschaftlicher Prioritäten, die aus gesellschaftspolitisch anerkannten Zielsetzungen abgeleitet worden sind.
5. Festlegung und Sicherung der Einhaltung gesamtwirtschaftlicher Proportionen innerhalb der Entwicklung einer Volkswirtschaft und ihrer Wachstumsgeschwindigkeit.
6. Verwendung als retrospektives Kontrollinstrument (Soll-Ist-Vergleich).
7. Sicherung des hohen Grades volkswirtschaftlicher Effizienz, die in einer Wettbewerbswirtschaft verwirklicht werden kann.

Ein Nationalbudget ist jedoch kein Ersatz für eine fehlende Wirtschaftspolitik. Durch sein Vorhandensein werden die Politiker auch nicht der Pflicht enthoben, Wirtschaftspolitik zu treiben. Im Gegenteil: Die Anwendung eines Nationalbudgets verpflichtet die Wirtschaftspolitiker geradezu, von seiner Grundlage ausgehend, eine aktive planvolle Wirtschaftspolitik zu realisieren; denn die Verantwortung für den Verlauf der Wirtschaftsentwicklung mit der Aufstellung eines Nationalbudgets beendet sein zu lassen, hieße, auf die wirtschaftspolitische Gestaltung in letzter Konsequenz zu verzichten.

Wir stehen gegenwärtig in der Bundesrepublik vor der Entscheidung, ob wir über die bisher vorangetriebenen ersten Ansatzpunkte hinaus die Aufstellung eines Nationalbudgets voll verwirklichen wollen, damit der hohe Grad *volkswirtschaftlicher Effizienz*, der in einer Marktwirtschaft realisierbar ist, aktiviert werden kann, oder ob wir uns weiterhin einer vorwiegend von wirtschaftspolitischen Tagesfragen diktierten Wirtschaftspolitik der Notlösungen unterwerfen wollen.

Wir können uns bei Anwendung eines Nationalbudgets nicht nur die Leistungsfähigkeit, die einer Wettbewerbswirtschaft immanent ist, zunutze machen, sondern würden gleichzeitig der Gefahr ausweichen, u. U. ihres gesamten Ordnungsmechanismus verlustig zu gehen.

---

*In eigener Sache*

Durch die in den letzten Jahren ständig gestiegenen Kosten sind wir leider gezwungen, vom 1. Juli 1968 an den Bezugspreis für die Gewerkschaftlichen Monatshefte auf 9.— DM vierteljährlich (einschl. 5,21 % Umsatzsteuer) zu erhöhen. Der Preis für das Einzelheft beträgt ab 1. Juli 1968 3,50 DM (einschl. 5,21 % Umsatzsteuer).

Wir bitten unsere Leser um Verständnis.

Bund-Verlag, Köln

---